





مخرجات الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة

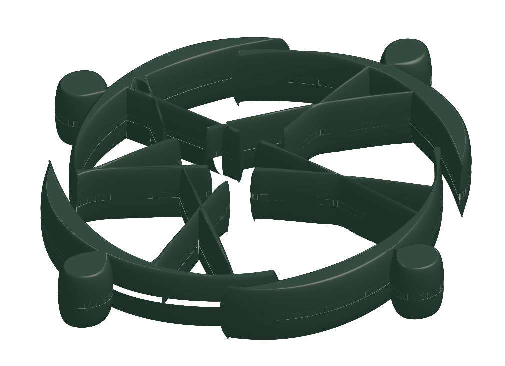
المتعلقة بأحكام الدستور











مخرجات الحوار الوطني
حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة
المتعلقة بأحكام الدستور

فهرس

المذكرة التقديمية
الخاصة بالأرضيات القانونية المتعلقة بالحق
في تقديم الملتمسات والعرائض والتشاور العمومي

تقديم

استندت اللجنة المكلفة بإدارة الحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، في صياغة توصياتها المتعلقة بالحق في تقديم الملتمسات والعرائض والتشاور العمومي على ثلاث مرتكزات مرجعية أساسية، وهي:

1. أحكام الدستور المتعلقة بالديمقراطية التشاركية والمجتمع المدني،
2. القوة الاقتراحية وأفكار المجتمع المدني والمؤسسات العمومية،
3. التشريع المقارن والممارسات الفضلى المتعارف عليها دوليا.

وبالرغم من أن هذا الحوار خاطب بالأساس منظمات المجتمع المدني المحلية والوطنية، فإن اللجنة حرصت على تنويع مخاطبيها من مؤسسات وطنية وفعاليات أكاديمية وشركاء دوليين، وذلك بغية بلورة رؤية متكاملة تأخذ بعين الاعتبار شرعية المطالب المعبر عنها وخبرة الفاعلين المدنيين والأكاديميين وتجربة المؤسسات الوطنية والدولية التي تم الاستماع إليها.

ونذكر في ما يلي أهم الخلاصات والتوصيات التي صاغتها اللجنة الوطنية والتي ساهم في بلورتها خبراء متخصصون. وتتعلق هذه التوصيات بثلاث أرضيات قانونية تهم :

1. الحق في تقديم الملتمسات في المجال التشريعي؛
2. الحق في تقديم العرائض؛
3. تنظيم التشاور العمومي.

وقد استحضرت اللجنة في هذا الباب مجموعة من المبادئ والمرتكزات وعلى رأسها الثوابت الوطنية كما نص عليها الدستور والمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية ومقاصد الدستور المتعلقة بالديمقراطية التشاركية والحكامة الجيدة. كما اعتمدت مقاربة حقوقية أساسها

التلازم بين الحقوق والواجبات، وإقرار علاقة متوازنة بين المجتمع المدني والمؤسسات الدستورية لأجل ضمان التكامل بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية واعتماد مساطر واضحة وغير تعجيزية لتقديم العرائض والملتمسات في المجال التشريعي، وتوفير الحماية القانونية للموقعين على العرائض والملتمسات وكذا الدعم التقني والمالي لهم.

وتجدر الإشارة إلى أن أعضاء اللجنة والخبراء المواكبين لها وقفوا عند بعض الإكراهات على مستوى صياغة هذه الأرضيات القانونية، ذلك أن التشريع المقارن لا يطرح صيغة واحدة، بل خيارات متعددة وأحيانا متعارضة. كما أن هوية أصحاب الحق في تقديم الملتمسات والعرائض يطرح إشكالا حقيقيا، ذلك أن الدستور يمنح هذا الحق للمواطنات والمواطنين وليس للجمعيات بشكل مباشر. ويتعلق إكراه ثالث بطبيعة الملتمسات التي لا يقصد بها "المبادرة التشريعية" التي تبقى من اختصاص الحكومة والبرلمان، وهو ما يستلزم تحويل الملتمس الى مقترح قانون. كما أن إدماج التوقيع الإلكتروني ضمن المسطرة القانونية يطرح مشكلا من حيث إمكانية الافتحاص والتلقي والمواكبة التنظيمية للعرائض والملتمسات. وأخيرا، تطرح قابلية الطعن في قرارات السلطات العمومية إشكالا قانونيا، خاصة بالنسبة للبرلمان الذي لا يعد سلطة إدارية.

◂ توصيات اللجنة الوطنية
في ما يتعلق بتنظيم الحق في تقديم الملتمسات ◂

1 - التعريفات الأساسية:

• **الملتمسون:** حددت اللجنة الهوية القانونية للملتمسين (الذين يحق لهم تقديم الملتمسات) في كونهم مجموع المواطنات والمواطنين من داخل وخارج المغرب والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية. ولم تشترط في هذا التعريف معيار «الانتخاب»، بحكم أن الفصل

14 من الدستور يشير فقط إلى المواطنات و المواطنين بدون تقييد. كما أن هذا التعريف لا يستبعد من ممارسة هذا الحق منظمات المجتمع المدني المشكلة قانونيا والتي يمكن لأعضائها المشاركة، كأشخاص ذاتيين، في تقديم الملتمسات سواء كمبادرين أو في إطار «لجنة الملتمس» التي تعمل على جمع التوقيعات والتواصل مع السلطات المختصة.

- **لجنة الملتمس:** توصي اللجنة بتمكين الملتمسين من إحداث هذه الهيأة نظرا لكون عملية تقديم الملتمس تتطلب مجهودا تنظيميا وتعبويا وتنسيقيا على مستوى مجموع التراب الوطني. وهي لجنة تتكون من تسعة مواطنين تسهر على تنسيق عملية الملتمس، خاصة في ما يتعلق بجمع التوقيعات والتواصل مع السلطات العمومية.

- **موضوع الملتمسات:** توصي اللجنة بأن يشمل نطاق الملتمسات اختصاصات البرلمان في المجال التشريعي، وذلك انسجاما مع منطوق الفصل 14 من الدستور. ويمكن أن يتعلق موضوع الملتمسات بوضع تشريع جديد أو مراجعة قانون أو نسخ قانون قائم. وارتأت اللجنة أن يستثنى من مجال الملتمسات المواضيع التالية:

  - مراجعة الدستور؛
  - العفو العام؛
  - النظام القانوني لإصدار العملة و نظام البنك المركزي؛
  - النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان.

- **شروط قبول الملتمس :** وضعت اللجنة شروطا عادية وغير تعجيزية لقبول الملتمس، وحصرتها في خمسة شروط :

1. ألا يكون موضوعه خارج نطاق الاختصاصات التشريعية للبرلمان كما هو منصوص عليها في الدستور؛
2. ألا يتضمن إخلالا بالثوابت الوطنية، لاسيما تلك المتعلقة بالدين الإسلامي

وبالنظام الملكي للدولة وبالاختيار الديمقراطي للأمة وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية كما هو منصوص عليها في الدستور؛

3. ألا يتضمن إخلالا بأحكام الدستور أو قوانين المملكة أو المواثيق والمعاهدات التي صادقت عليها الدولة؛

4. أن يكون الغرض من تقديمه تحقيق مصلحة عامة؛

5. أن يستوفي، من حيث الشكل والمضمون، الشروط المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.

- **مسطرة تقديم الملتمس :** توصي اللجنة بأن يكون المسار المسطري لتقديم الملتمسات على النحو التالي :

✔ يقوم الملتمسون بتحرير الملتمس بإحدى اللغتين العربية أو الأمازيغية أو بهما معا ويعملون على جمع عدد من التوقيعات المدعمة للملتمس لا يقل عن 25.000 مواطن موزعين على مختلف جهات المملكة باعتبار القانون يسري على مجموع التراب الوطني، على أن لا يقل عدد الجهات عن الثلث.

✔ كما توصي اللجنة في هذا الباب بضمان حق المغاربة المقيمين في الخارج في المبادرة وجمع التوقيعات وفق شروط يحددها نص تنظيمي، مع إمكان اعتماد التوقيع الالكتروني وفقا للقوانين الجاري بها العمل .و ذهبت اللجنة إلى وجوب تصحيح الإمضاءات لدى السلطات الإدارية المختصة لضمان المسؤولية والجدية في عملية جمع التوقيعات.

✔ وتشجيعا لمبادرة المواطنين في هذا المجال، توصي اللجنة بتمكين الملتمسين من الحصول على تمويل عمومي أو مصادر تمويل أخرى حسب القوانين المعمول بها بالنسبة للجمعيات، مع إلزام لجنة الملتمس بتقديم تقرير مالي وإيداعه لدى رئيس أحد مجلسي البرلمان، حسب الحالة، في أجل أقصاه شهر واحد. ويتضمن هذا التقرير وجوبا وثائق التمويل والصرف الخاصة بالملتمس.

- ونظرا لأن موضوع الملتمس مرتبط بالتشريع، فقد استبعدت اللجنة إمكانية إيداعه لدى سلطة غير السلطة التشريعية التي يمارسها البرلمان. واقترحت في هذا الباب أن يتم إيداع الملتمس بداية لدى رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين حسب موضوع الملتمس ومقتضيات المادة 78 من الدستور. وبعد الإيداع يحيل رئيس المجلس المعني الملتمس على مكتب نفس المجلس الذي يقوم بالتحقق من استيفائه للشروط القانونية في أجل لا يتعدى 90 يوما.
- في حالة رفض الملتمس، يتم إشعار لجنة الملتمس كتابة . واستبعدت اللجنة في هذا الباب ضرورة تبرير قرار الرفض وقابلية الطعن فيه لدى القضاء بحكم أن التشريع من أعمال السيادة وأن البرلمان لا يعد جهة إدارية يمكن الطعن في قراراتها.
- في حالة قبول الملتمس وتبنيه من قبل عضو أو أكثر في البرلمان، يخضع، من حيث مناقشته و اعتماده، إلى المسطرة التشريعية كما هو منصوص عليها في الدستور وفي النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان.

توصيات اللجنة الوطنية فيما يتعلق بتنظيم الحق في تقديم العرائض

1 - تعريف العريضة

سعيا منها إلى جعل آلية العريضة وسيلة لتفعيل مقتضيات الدستور المتعلقة بالديموقراطية التشاركية، لم تختزل اللجنة وظيفة العريضة في كونها مجرد تظلم يقدمه المواطنون إلى السلطات العمومية، بل ارتقت بها إلى مستوى آلية اقتراحية من شأنها تفعيل مشاركة المواطنين في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية. وبناء عليه ورد تعريف العريضة على الشكل التالي :

«اقتراح أو تظلم أو ملاحظة يتقدم بها بشكل مكتوب مواطن أو مجموعة من المواطنين المقيمين فوق أو خارج التراب الوطني، بشكل فردي أو جماعي، إلى السلطات العمومية بهدف الحصول على جواب أو حل أو تدخل عمومي بشأن موضوع العريضة».

2 - تعريف السلطات العمومية

لأن الفصل 15 من الدستور لم يعرف هذا المصطلح، فقد عملت اللجنة على توضيحه بشكل لا يحد من حق المواطنين في توجيه العرائض إلى الهيآت العمومية، مع مراعاة مقتضيات المادة الثالثة التي تستثني بعض المجالات لأسباب تراها اللجنة معقولة وضرورية. وتقترح الأرضية القانونية تعريف السلطات العمومية على أنها كل «شخص معنوي عام له صفة هيأة عمومية، مركزية أو محلية، إدارية أو منتخبة، تتولى مسؤولية معينة في إعداد أو تنفيذ أو تفعيل أو تقييم سياسة عمومية».

3 - حقوق وواجبات مقدمي العرائض

اعتمدت اللجنة تعريفا واسعا وغير ضيق لهوية مقدمي العرائض الذين يمكن أن يكونوا من بين المواطنين المغاربة المقيمين فوق أو خارج التراب الوطني، ولم تشترط في ذلك تمتعهم بالحقوق المدنية والسياسية كما لم تشترط وجوب نصاب قانوني (أي عدد معين من التوقيعات) بحكم أن الدستور والتشريع المقارن يفيدان أن الأمر يتعلق بحرية يمكن ممارستها بشكل فردي أو جماعي. لكن الأرضية المقترحة أوصت باستثناء بعض الفئات. والأمر يتعلق بحاملي السلاح والموظفين المنتمين إلى إدارات أو هيئات عمومية تمنع قوانينها الخاصة ممارسة الحق النقابي.

كما كرست اللجنة حقوق و واجبات مقدمي العرائض من قبيل حمايتهم من كل مضايقة بمناسبة تقديم العريضة، وإمكانية حصولهم على دعم مواطنين أو أجانب مقيمين فوق التراب الوطني بصفة شرعية، وإلزام السلطات المعنية بتأمين التتبع ومعالجة موضوع العريضة.

وعملا بمبدأ التلازم بين الحقوق والواجبات كما ينص على ذلك الفصل 37 من الدستور، اقترحت الأرضية القانونية المتعلقة بالعرائض حظر إمكانية تضمين العريضة لتشهير أو تضليل أو قذف أو اتهام.

كما استبعدت اللجنة إمكانية أن يترتب عن تقديم العريضة إخلال بمبادئ أساسية ومنها مبدأ استمرارية المرفق العمومي، ومبدأ المساواة بين المواطنين أمام المرافق العمومية، ومبدأ الحفاظ على الأمن العام و أمن الدولة الداخلي و الخارجي وحقوق الأفراد والجماعات والحياة الخاصة للأفراد.

4 - شروط قبول العرائض

تقترح اللجنة مراعاة بعض العناصر الأساسية لقبول العريضة، وهي تباعا:

1. ألا تتضمن ما يخالف الثوابت الوطنية أو أحكام الدستور أو قوانين المملكة أو المواثيق والمعاهدات التي صادقت عليها الدولة؛
2. أن يدخل موضوعها ضمن اختصاص السلطة العمومية المتلقية؛
3. ألا يتعلق موضوعها بقضية تخضع أو خضعت لنظر القضاء؛
4. ألا يتعلق موضوعها بطلب تدخل عمومي يمكن تحقيقه من خلال المساطر القانونية العادية.

أما فيما يتعلق بموضوع العرائض، فقد أوصت اللجنة باستثناء بعض المجالات، وذلك بناء على ما هو معمول به في التشريع المقارن وحفاظا على الاختصاصات المخولة لبعض السلطات العمومية مثل السلطة القضائية. وبناء على ذلك، فإن اللجنة تقترح استثناء المجالات التالية من موضوع العريضة:

1. الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي وبالنظام الملكي للدولة وبالاختيار الديمقراطي للأمة وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية كما هو منصوص عليها في الدستور؛

2. أعمال السيادة؛

3. أعمال السلطة القضائية؛

4. الإجراءات الضريبية؛

5. العفو والعفو العام.

5 - مسطرة تقديم العرائض

فيما يتعلق بالمسار المسطري للعرائض، تقترح اللجنة ما يلي:

- ✔ تقدم العريضة بإحدى اللغتين العربية أو الأمازيغية أو بهما معا؛
- ✔ يمكن للعريضة أن ترفق بلائحة تضم توقيعات المدعمين من بين المواطنين المغاربة أو الأجانب المقيمين بصفة شرعية فوق التراب الوطني؛
- ✔ يتم إخضاع توقيعات مقدمي و مدعمي العرائض لإجراءات تصحيح الإمضاء لدى السلطات الإدارية المختصة؛ ويمكن في هذا الباب اعتماد التوقيع الإلكتروني طبقا للقوانين الجاري بها العمل؛
- ✔ بعد إيداع العريضة، تسلم السلطة العمومية المتلقية وصلا فوريا وتعمل على تأمين الجواب أو الحل أو التدخل المطلوب و تبليغه الى مقدم العريضة في أجل لا يتعدى ستين يوما؛
- ✔ تعمل السلطات العمومية أيضا على توفير المعلومات اللازمة حول تقدم معالجة العرائض بالوسائل المكتوبة أو الإلكترونية؛
- ✔ في حالة عدم الاختصاص، تعمل السلطة العمومية المعنية على توجيه مقدم العريضة إلى الجهة المختصة أو إرشاده وفق ما يقتضيه موضوع العريضة.
- ✔ تتحمل السلطة العمومية المتلقية مسؤوليتها عن أي تقصير أو تماطل يحول دون التلقي الفعلي للعرائض أو معالجتها وفق ما يقتضيه القانون التنظيمي، كما يحق لمقدمي العرائض

اللجوء الى التظلم الرئاسي أو مؤسسة الوسيط أو المجلس الوطني لحقوق الإنسان أو القضاء المختص.

6 - أحكام ختامية

لم تتطرق الأرضية القانونية المتعلقة بالعرائض إلى الفرضية التي يطرحها الفصل 139 من الدستور، والذي يمنح للمواطنات والمواطنين والجمعيات الحق في تقديم عرائض إلى مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، ذلك أن التكريس القانوني لهذا الحق يفترض أن يتم في إطار القانون التنظيمي المتعلق بالجهوية المتقدمة والقوانين الأخرى المؤطرة للحكامة الترابية، كما ينص على ذلك الفصل 146 من الدستور.

وبناء عليه، فقد اكتفت المادة 23 من الأرضية القانونية الخاصة بالعرائض بالإحالة على قانون تنظيمي لاحق ينظم الحق في تقديم العرائض لدى مجالس الجماعات الترابية.

وأخيرا، اقترحت اللجنة في المادة الأخيرة من مشروع الأرضية القانونية أن تعمل الحكومة على إصدار نص تنظيمي خلال تسعين يوما من نشر القانون المتعلق بالعرائض في الجريدة الرسمية لتأطير الجوانب التنظيمية والتفصيلية التي يقتضيها تنفيذ هذا القانون.

توصيات اللجنة الوطنية فيما يتعلق بتنظيم التشاور العمومي

أبرز النقاش الذي أجرته اللجنة الوطنية مع الفاعلين المدنيين عبر مختلف جهات المملكة وأيضا توصيات الخبراء والأكاديميين الذين تمت استشارتهم أهمية التشاور العمومي بوصفه الآلية الفضلى لتفعيل الديمقراطية التشاركية وتعزيز انخراط المواطنين في الشأن العمومي إعدادا

وتنفيذا وتقييما. ويكمن الهدف من إطار قانوني لتنظيم عمليات التشاور العمومي في خلق فضاءات حقيقية للتواصل والحوار والشراكة بين المواطنين ومؤسسات الدولة والجماعات الترابية، وكذا تنفيذ الالتزام بالتعددية وعدم التمييز في وضع وتفعيل وتقييم السياسات العمومية.

1 - تعريفات

مكن النقاش الذي أدارته اللجنة مع مختلف الفعاليات من التوافق حول تعريفات دقيقة نسبيا لمفهومي التشاور العمومي وهيآت التشاور العمومي:

• مفهوم التشاور العمومي

يقصد بالتشاور العمومي مجمل الآليات و الأنشطة التداولية والتواصلية والتفاوضية التي تسعى من خلالها السلطات العمومية إلى الإنصات والتواصل وتبادل المعلومات مع المواطنين، قصد الوقوف على آرائهم وتطلعاتهم و حاجياتهم بخصوص مشروع أو مخطط أو سياسة عمومية خلال مراحل إعداده وتنفيذه وتقييمه.

• مفهوم هيآت التشاور العمومي

يقصد بهيآت التشاور العمومي مجموع المؤسسات و اللجان و الهيئات العمومية الدائمة أو المؤقتة التي يعهد إليها بتدبير و تنفيذ مختلف عمليات التشاور التي تضطلع بها السلطات العمومية، وطنيا أو محليا، قصد التواصل و التفاعل مع المواطنين بخصوص القرارات المتعلقة بإعداد وتنفيذ وتقييم سياسات عمومية وطنيا وجهويا ومحليا.

2 - أهداف التشاور العمومي

أسفر النقاش حول الشق المتعلق بالتشاور العمومي على مقترحات وجيهة في ما يتعلق بالأهداف، بعضها نابع من رحم القوة الاقتراحية للجمعيات التي تم الاستماع إليها والبعض الآخر

من صميم مقترحات الخبراء والأكاديميين الذين استمعت لهم اللجنة. ويمكن تلخيص أهداف التشاور العمومي في ما يلي :

1. مأسسة فضاءات التواصل والحواروالنقاش والتعاون بين السلطات العمومية والمواطنين؛
2. تعزيز الفهم المتبادل حول أهداف وإكراهات مسلسل التدبير العمومي واستباق التوتر بين مؤسسات الدولة والمواطنين؛
3. إشاعة ثقافة التعاقد بين مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني وكذا ترسيخ مبدأ التدبير المبني على النتائج؛
4. تعزيز ثقافة التطوع المؤطرة بقانون وتنمية روح التشارك الفعلي بين الدولة وشركائها من جمعيات مدنية وجماعات ترابية وفاعلين اقتصاديين؛
5. إغناء مسلسل اتخاذ القرار العمومي من خلال توسيع وتعميم مشاركة السكان في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد.

3 - مبادئ التشاور العمومي

تأسيسا على ما سبق، ترى اللجنة أن التشاور العمومي ينبغي أن يندرج ضمن منظومة أخلاقية وقانونية حتى يتسنى له أن يؤدي وظيفته كآلية تشاركية تساهم في تقليص كلفة القرار العمومي و تمده بالشرعية اللازمة. وقد ارتأت اللجنة في هذا الباب أن ينبني التشاور العمومي على المبادئ التالية :

1. **الاستقلالية** التي ينبغي أن تطبع علاقة منظمات المجتمع المدني بالدولة والفاعلين السياسيين؛
2. **التعاقد** الذي يساهم في تكريس ثقافة المسؤولية والمساءلة والتقدير المتبادل لحقوق وواجبات كل الأطراف؛

3. **التكامل** بوصفه يساهم في الحد من النزعة الخلافية والتنازعية التي تطبع أحيانا التفاعل بين المنظمات المدنية وبعض مؤسسات الدولة؛

4. **الفعالية** لكون التدبير العمومي التشاركي مطالب بإنتاج سياسات ناجعة وذات أثر إيجابي على الحياة اليومية للمواطنين والتنمية الوطنية بصفة عامة؛

5. **التضامن** لأن التدبير العمومي التشاركي هو المجال الطبيعي لتجسيد قيم المساواة وتكافؤ الفرص وعدم التمييز والتكافل والتلاحم الاجتماعي؛

6. **الاستشراف** بحكم أن الشراكة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني إنما تهدف إلى تنمية «الذكاء الجماعي» للمغاربة من خلال استجلاء الفرص والتحديات واستباق المخاطر وتحصين البلاد ضد الأزمات.

4 - هيكلة القانون-الإطار الخاص بتنظيم التشاور العمومي

لأن تفعيل هذه الأهداف والمبادئ رهين بوجود قواعد قانونية مؤطرة، توصي اللجنة بإصدار قانون-إطار لتنظيم فعاليات التشاور العمومي على الصعيد الوطني والمحلي، وذلك بالاستناد إلى أحكام الدستور في هذا الباب، وخاصة الفصول 12 و13 و139 و170 منه. وتقترح اللجنة أن يتمحور هذا القانون-الإطار حول ثلاثة أبعاد رئيسية :

1. المبادئ المهيكلة للتشاور العمومي؛
2. آليات التشاور العمومي؛
3. هيآت التشاور العمومي.

5 - البنية المؤسسية لهيآت التشاور العمومي

تقترح اللجنة أن تكون البنية المؤسسية لهذه الهيآت كما يلي :

1. إحداث، كلما اقتضى الأمر، هيآت قطاعية ذات صبغة استشارية، دائمة أو مؤقتة، لدى السلطة الحكومية المكلفة بالقطاع المعني؛

2. تمتيع هيآت التشاور المحدثة بالاستقلالية ورصد الاعتمادات المالية والموارد البشرية الضرورية لاضطلاعها بمهامها ؛

3. مراعاة النوع الاجتماعي وتمثيلية الشباب والبعد الترابي والتنمية المستدامة في هيكلة ووظائف هذه الهيآت؛

4. مراعاة التخصص القطاعي وكذا تمثيلية متوازنة لمختلف الفعاليات المدنية؛

5. تمكين هيآت التشاور من المعلومات والوثائق اللازمة للاضطلاع بمهامها؛

6. التنسيق الأفقي مع المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي بوصفه هيأة وطنية عرضانية عهد إليها بالنهوض وتطوير الحياة الجمعوية على الصعيد الوطني كما ينص على ذلك الفصل 170 من الدستور.

6 - آليات التشاور العمومي

لأن اشتغال هيآت التشاور العمومي رهين بوضع آليات كفيلة بتأمين السير الفعال لهذه الهيآت، فقد صاغت اللجنة تصورا عاما يتضمن إحداث لجان استشارية للمرافق العامة المحلية تعمل وفق الاستقراء التشاوري (تشخيص القرب) والتحفيز على خلق مجالس الأحياء واللجان المحلية للإعلام واليقظة، كما أوصت بخلق فضاء رقمي لتبادل المعلومات والخبرات في مجال التدبير التشاركي وتعزيز دور الهيآت والوكالات الوطنية في مجال التحفيز على التطوع والتشبيك مع اعتماد نظام للدعم و الإرشاد والمساعدة التقنية للجمعيات في إطار التشاور العمومي. و أوصت اللجنة أخيرا بإحداث مصالح جهوية للسلطة الحكومية المكلفة بالعلاقات مع المجتمع المدني في إطار دعم سياسة اللاتركيز الإداري.

الأرضية القانونية المتعلقة
بالحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع

مشروع القانون التنظيمي
المتعلق بالحق في تقديم الملتمسات

بناء على مقتضيات الفصل الرابع عشر من الدستور الذي ينص على أن «للمواطنات والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع»،

يأتي مشروع هذا القانون التنظيمي كالاتي:

الباب الأول: تعريفات

المادة الأولى:

يراد في هذا القانون التنظيمي بعبارة:

- **الملتمس:** المبادرة التي تقوم بها المواطنات و المواطنون بهدف تمكينهم من المساهمة في التشريع من خلال اقتراحات مكتوبة يتقدمون بها إلى البرلمان، ويشار إليها في هذا القانون التنظيمي بعبارة «الملتمس».
- **الملتمسون:** المواطنات و المواطنون المغاربة المقيمون فوق أو خارج التراب الوطني والبالغون سن الرشد القانوني و المتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية، الذين اتخذوا مبادرة الملتمس والذين يتولون إعداده وتتبعه وتقديمه إلى البرلمان من خلال لجنة الملتمس، ويمكنهم أن يكونوا منتمين إلى منظمات المجتمع المدني المشكلة في إطار قانوني.
- **الموقعون:** المواطنات و المواطنون المغاربة المقيمون فوق أو خارج التراب الوطني والبالغون سن الرشد القانوني والمتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية والذين

يدعمون الملتمس عبر توقيعاتهم في لائحة دعم الملتمس.

- **لجنة الملتمس:** لجنة مكونة من تسعة أعضاء يتم اختيارهم من بين الملتمسين في ثلث جهات المملكة على الأقل لأجل جمع التوقيعات وتتبع الجوانب الإجرائية المتعلقة بإيداع الملتمس بعد استيفائه للشروط القانونية. و يختار هؤلاء التسعة ممثلا قانونيا للجنة تقديم الملتمس.
- **لائحة دعم الملتمس:** لائحة يوقعها الملتمسون والداعمون للملتمس ويجب أن تتضمن الاسم العائلي و الشخصي وتاريخ الازدياد ومحل الإقامة ورقم البطاقة الوطنية للتعريف والتوقيع، ويراعى في ذلك تصحيح الإمضاء من لدن السلطة الإدارية المختصة.

الباب الثاني: مجال الملتمس

المادة الثانية:

يشمل مجال الملتمس اختصاصات البرلمان في مجال التشريع، و يتعلق موضوعه بتشريع جديد أو مراجعة قانون أو نسخ قانون قائم.

المادة الثالثة:

لا يشمل الملتمس المجالات التالية:

- مراجعة الدستور؛
- العفو العام؛
- النظام القانوني لإصدار العملة و نظام البنك المركزي؛
- النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان.

الباب الثالث: شروط قبول الملتمس

المادة الرابعة:

يشترط لقبول الملتمس:

- ألا يكون موضوعه خارج نطاق الاختصاصات التشريعية للبرلمان كما هو منصوص عليها في الدستور؛
- ألا يتضمن إخلالا بالثوابت الوطنية، لاسيما تلك المتعلقة بالدين الإسلامي وبالنظام الملكي للدولة وبالاختيار الديمقراطي للأمة وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية كما هو منصوص عليها في الدستور؛
- ألا يتضمن إخلالا بأحكام الدستور أو قوانين المملكة أو المواثيق والمعاهدات التي صادقت عليها الدولة؛
- أن يكون الغرض من تقديمه تحقيق مصلحة عامة؛
- أن يستوفي، من حيث الشكل والمضمون، الشروط المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.

المادة الخامسة:

يرفق الملتمس بمذكرة تتضمن موضوع و أسباب تقديم الملتمس والأهداف و النتائج المتوخاة منه.

المادة السادسة:

يقدم الملتمس وجوبا باللغة العربية أو باللغة الأمازيغية أو بهما معا.

المادة السابعة:

يقدم الملتمس في شكل مواد قانونية أو في شكل مذكرة مفصلة أو هما معا.

المادة الثامنة:

يرفق الملتمس بلائحة دعم يوقعها خمسة وعشرون ألفا على الأقل من المواطنات والمواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة الأولى أعلاه.

المادة التاسعة:

يحدد شكل الملتمس بنص تنظيمي.

الباب الرابع: إجراءات جمع التوقيعات

المادة العاشرة:

تتولى لجنة الملتمس عملية جمع التوقيعات في لائحة دعم الملتمس معدة لهذا الغرض بعد إشعار رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، حسب الحالة.

يعتبر تاريخ الإشعار بالبدء في عملية جمع التوقيعات هو التاريخ القانوني لانطلاق عملية جمع توقيعات دعم الملتمس. وتستمر هذه العملية سنة كاملة.

إذا لم يتم جمع التوقيعات اللازمة في الأجل المحدد في الفقرة أعلاه يعتبر الملتمس لاغيا.

المادة الحادية عشر:

يجب أن يرفق الملتمس بلائحة تضم عددا من الموقعين من بين المواطنين والمواطنات أو الأشخاص الأجانب المقيمين بصفة شرعية فوق التراب المغربي، لا يقل عن 25.000 (خمسة وعشرون ألفا) توقيع ينتمون لثلث الجهات على الأقل، دون أن يقل العدد في كل جهة عن نسبة عشرة بالمائة (10%) من مجموع الموقعين.

المادة الثانية عشر:

تراعى في عملية جمع التوقيعات المتضمنة في لائحة دعم الملتمس إجراءات تصحيح الإمضاء وفق القوانين الجاري بها العمل.

المادة الثالثة عشر:

لا يجوز للموقع مساندة نفس الملتمس إلا مرة واحدة.

المادة الرابعة عشر:

يمكن اعتماد التوقيع الالكتروني وفقا للقوانين الجاري بها العمل.

المادة الخامسة عشر:

يحدد نص تنظيمي الطريقة التي يمكن للمغاربة المقيمين في الخارج أن يعملوا بها على جمع التوقيعات وتصحيحها.

المادة السادسة عشر:

يمنع استعمال المعلومات الخاصة بالموقعين في أغراض أخرى غير تلك التي جمعت من أجلها.

الباب الخامس: تمويل الملتمس

المادة السابعة عشر:

يمكن للجنة الملتمس الحصول على دعم مالي من السلطات العمومية من أجل إعداد الملتمس و جمع التوقيعات وتصحيحها. كما يمكنها الحصول على مصادر تمويل أخرى حسب القوانين والإجراءات المعمول بها بالنسبة للجمعيات والمنظمات غير الحكومية.

المادة الثامنة عشر:

تقدم لجنة الملتمس تقريرا ماليا يتضمن الوثائق المتعلقة بالتمويل والصرف.

يوجه هذا التقرير في ثلاث نسخ، إلى رئيس الحكومة، وإلى رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، ورئيس المجلس الأعلى للحسابات، في أجل أقصاه ثلاثون يوما بعد تقديم الملتمس.

◂ الباب السادس: إيداع و فحص الملتمس ◂

المادة التاسعة عشر:

تودع لجنة الملتمس، بعد جمع التوقيعات وتصحيحها، الملتمس بالأسبقية لدى رئيس مجلس النواب. غير أن الملتمسات المتعلقة بالجماعات الترابية والتنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية تودع بالأسبقية لدى رئيس مجلس المستشارين.

يمكن للجنة الملتمس أن تسحب الملتمس قبل انتهاء الآجال المحددة للبت في استيفائه للشروط القانونية.

المادة العشرون:

يحيل رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، حسب الحالة، الملتمس، في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ إيداعه، إلى مكتب المجلس المعني الذي يعطيه رقما ترتيبيا ويقوم بالتحقق من استيفائه للشروط المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي وفي النص التنظيمي المشار إليه في المادتين التاسعة و الخامسة عشرة أعلاه.

المادة الحادية والعشرون:

يشعر المكتب رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، حسب الحالة، بقراره في أجل أقصاه تسعون يوما من تاريخ إحالة الملتمس عليه.

يطلع رئيس المجلس المعني الفرق و المجموعات البرلمانية بنتيجة قرار المكتب ويشعر كتابة لجنة الملتمس بقرار المكتب في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمه.

المادة الثانية والعشرون:

ينشر الملتمس المقبول في الموقع الالكتروني لمجلس النواب أو مجلس المستشارين، حسب الحالة.

المادة الثالثة والعشرون:

يخضع الملتمس، بعد تبنيه من قبل عضو أو أكثر من أعضاء البرلمان، من حيث مناقشته واعتماده، إلى المسطرة التشريعية كما يحددها الدستور و النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان.

الباب السابع: أحكام ختامية

المادة الرابعة والعشرون:

يصدر النص التنظيمي المشار إليه في المادتين التاسعة و الخامسة عشرة أعلاه خلال أجل أقصاه تسعون يوما من نشر هذا القانون التنظيمي في الجريدة الرسمية.

الأرضية القانونية
المتعلقة بالحق في تقديم العرائض

مشروع القانون التنظيمي
المتعلق بالحق في تقديم العرائض

بناء على مقتضيات الفصل الخامس عشر من الدستور الذي ينص على أن «للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق»،

يأتي مشروع هذا القانون التنظيمي كالآتي:

الباب الأول: تعريفات

المادة الأولى:

يراد في هذا القانون التنظيمي بعبارة :

1. العريضة :

اقتراح أو تظلم أو ملاحظة يتقدم بها بشكل مكتوب مواطن أو مجموعة من المواطنين المقيمين فوق أو خارج التراب الوطني، بشكل فردي أو جماعي، إلى السلطات العمومية بهدف الحصول على جواب أو حل أو تدخل عمومي بشأن موضوع العريضة. يمكن للعريضة الجماعية أن تتضمن مقترحات حلول لها علاقة بموضوع العريضة.

2. مقَدِّم العريضة :

كل مواطن أو مجموعة من المواطنين المقيمين داخل أو خارج المغرب يتقدمون بعريضة الى السلطات العمومية ويشترط فيهم بلوغ سن الرشد القانوني.

3. المُدَعم:

كل مواطن أو شخص أجنبي مقيم بصفة شرعية فوق التراب المغربي يدعم عريضة عبر توقيعه، ويشترط فيه بلوغ سن الرشد القانوني.

4. السلطات العمومية:

كل شخص معنوي عام له صفة هيأة عمومية، مركزية أو محلية، إدارية أو منتخبة، تتولى مسؤولية معينة في إعداد أو تنفيذ أو تفعيل أو تقييم سياسة عمومية.

الباب الثاني: موضوع العريضة و شروط قبولها

المادة الثانية:

يشمل موضوع العريضة مختلف تدخلات السلطات العمومية التي يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على حقوق و مصالح المواطنات و المواطنين.

يتعلق موضوع العريضة بحث السلطات العمومية على اتخاذ إجراءات أو قرارات أو تعديلها أو التراجع عنها أو إلغائها.

يمكن أن يتضمن موضوع العريضة طلب الحصول على معلومات أو توضيحات بشأن موضوع معين.

المادة الثالثة:

لا يشمل موضوع العريضة المجالات التالية:

1. الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي والنظام الملكي للدولة والوحدة الترابية للمملكة؛

2. أعمال السيادة؛

3. أعمال السلطة القضائية؛

4. القرارات والإجراءات ذات الطابع الضريبي؛

5. العفووالعفو العام.

المادة الرابعة:

1. لا يمكن أن يترتب عن تقديم العريضة الإخلال:

2. بمبدأ استمرارية المرفق العمومي؛

3. بمبدأ المساواة بين المواطنين أمام المرافق العمومية؛

4. بالأمن العام أو أمن الدولة الداخلي أو الخارجي

5. بحقوق الأفراد أو الجماعات أو الحياة الخاصة للأفراد.

المادة الخامسة:

يشترط لقبول العريضة:

1. ألا تتضمن ما يخالف الثوابت الوطنية أو أحكام الدستور أو قوانين المملكة أو المواثيق والمعاهدات التي صادقت عليها الدولة؛

2. أن يدخل موضوعها ضمن اختصاص السلطة العمومية المتلقية؛

3. ألا يتعلق موضوعها بقضية تخضع أو خضعت لنظر القضاء؛

4. ألا يتعلق موضوعها بطلب تدخل عمومي يمكن تحقيقه من خلال المساطر القانونية العادية.

الباب الثالث: حقوق وواجبات مقدمي العريضة

المادة السادسة:

لا يكون مقدم العريضة بمقتضى هذا القانون التنظيمي موضوع مضايقات يتعرض لها بمناسبة تقديم العريضة.

المادة السابعة:

تعمل السلطة العمومية على توفير المعلومات حول مراحل تقدم معالجة العرائض التي تتلقاها بمختلف الوسائل المتاحة.

المادة الثامنة :

لا يكون مضمون العريضة موضوع تشهير أو تضليل أو قذف أو اتهام.

للمتضرر من مضمون عريضة اللجوء إلى الجهة الإدارية أو القضائية المختصة.

المادة التاسعة:

يستثنى من الحق في تقديم العرائض حاملو السلاح و الموظفون المنتمون إلى إدارات أو هيئات عمومية تمنع قوانينها الخاصة ممارسة الحق النقابي.

الباب الرابع: تقديم العريضة

المادة العاشرة:

تقدم العريضة في شكل وثيقة مكتوبة تتضمن بشكل واضح و دقيق البيانات التعريفية الأساسية الخاصة بمقدمها، وكذا بيان الأسباب و الأهداف المتوخاة من تقديمها.

ترفق العريضة بالحجج والوثائق المدعمة لها إذا كانت متوفرة. ويعمل مقدم العريضة على توضيح المساعي التي كان قد قام بها لدى السلطات العمومية قصد معالجة تظلمه أو ملاحظته أو اقتراحه.

المادة الحادية عشر:

تقدم العريضة باللغة العربية أو باللغة الأمازيغية أو بهما معا.

المادة الثانية عشر:

تذيل العريضة وجوبا بتوقيع مقدمها ويراعى في ذلك تصحيح الإمضاء من لدن السلطة الإدارية المختصة.

المادة الثالثة عشر:

يجب أن ترفق العريضة بلائحة تضم توقيع عدد من المدعمين، من بين المواطنين أو الأشخاص الأجانب المقيمين بصفة شرعية فوق التراب المغربي، ويراعى في ذلك إجراء تصحيح الإمضاء من لدن السلطة الإدارية المختصة.

المادة الرابعة عشر:

يمكن اعتماد التوقيع الإلكتروني طبقا للقوانين الجاري بها العمل.

المادة الخامسة عشر:

يحدد بنص تنظيمي شكل ونموذج العريضة وإجراءات جمع التوقيعات.

الباب الخامس: إيداع ومعالجة العريضة

المادة السادسة عشر:

تودع العريضة لدى السلطات العمومية المعنية مباشرة من طرف مقدمها.

تسلم السلطة العمومية وصلا فور تسلمها للعريضة.

المادة السابعة عشر:

يمكن للسلطات العمومية أن تتلقى العرائض بشكل مكتوب عبر البريد أو وسائط الاتصال المستعملة من لدن الإدارات العمومية.

المادة الثامنة عشر:

تعمل السلطة العمومية المتلقية وجوبا على معالجة موضوع العريضة و إبلاغ مقدمها بذلك في أجل ستين يوما تحتسب من تاريخ الإيداع.

المادة التاسعة عشر:

يعتبر تاريخ إيداع العريضة بداية سريان الأجل المنصوص عليه في هذا القانون التنظيمي.

في حالة عدم تمكن السلطة العمومية من تأمين الجواب أو الحل أو التدخل المطلوب داخل هذا الأجل، تخبر مقدم العريضة كتابة مع تحديد أجل جديد لا يتعدى ثلاثين يوما.

المادة العشرون:

إذا كان موضوع العريضة لا يدخل ضمن اختصاص السلطة العمومية المعنية، تعمل هذه الأخيرة على توجيه مقدم العريضة إلى الجهة المختصة أو إرشاده وفق ما يقتضيه موضوع العريضة.

الباب السادس: الجزاءات

المادة الحادية والعشرون:

تعتبر السلطات العمومية المعنية، مسؤولة عن أي تقصير أو تماطل يحول دون التلقي الفعلي للعرائض أو معالجتها وفق الشروط والآجال المحددة في هذا القانون التنظيمي.

المادة الثانية والعشرون:

يحق لمقدم العريضة اللجوء الى التظلم الرئاسي أو مؤسسة الوسيط أو المجلس الوطني لحقوق الإنسان دون أن يحول ذلك دون حقه في اللجوء الى الجهة القضائية المختصة.

الباب السابع: أحكام ختامية

المادة الثالثة والعشرون:

للمواطنات والمواطنين والجمعيات الحق تقديم عرائض إلى مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى وفق مقتضيات الفصل 139 من الدستور.

يحدد قانون تنظيمي شروط تقديم العرائض المنصوص عليها في الفصل 139 من الدستور.

المادة الرابعة والعشرون:

يصدر النص التنظيمي المشار إليه في المادة الخامسة عشر أعلاه خلال تسعين يوما من نشر هذا القانون التنظيمي في الجريدة الرسمية.

توصيات اللجنة الوطنية في ما يتعلق بالإطار القانوني للتشاور العمومي

الباب الأول: المرجعية الدستورية للتشاور العمومي ومشاركة المواطنين والجمعيات

كرس دستور المملكة المغربية لسنة 2011 مجموعة من المرتكزات والآليات لتثبيت دولة الحق والقانون على أساس المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة والديمقراطية التشاركية والتشاور بين السلطات العمومية والمواطنين. وهكذا، فقد نص الفصل الأول من الدستور على أن «نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية من مرتكزاته الديمقراطية التشاركية»، وأن «النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة».

كما حرص المشرع الدستوري، في الفصول 12 و13 و139، على وضع الإطار القانوني الذي من شأنه أن يساعد على توضيح الجوانب المسطرية والمؤسساتية للتشاور العمومي من حيث القواعد الناظمة والآليات والهيآت. إذ تنص الفقرة الثانية من الفصل 12 على ما يلي: «تُساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون».

وينص الفصل 13 من جهته على «السلطات العمومية (تعمل) على إحداث هيآت للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها.» بينما يشير الفصل 139 إلى أن «مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى (تضع) آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها... »

ومن جهة أخرى، أفرد المشرع الدستوري للديمقراطية التشاركية مقتضيات خاصة تهم فئات معينة من المواطنين أو بعض المبادئ والحقوق المتصلة بمشاركة المواطنين والجمعيات، نذكر من بينها:

الفصل 18:

«تعمل السلطات العمومية على ضمان أوسع مشاركة ممكنة للمغاربة المقيمين في الخارج، في المؤسسات الاستشارية، وهيئات الحكامة الجيدة، التي يحدثها الدستور أو القانون»

الفصل 27:

«للمواطنات والمواطنين حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام...»

الفصل 33:

«على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق ما يلي:

- توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد...»

الفصل 37:

«على جميع المواطنات والمواطنين احترام الدستور والتقيد بالقانون. ويتعين عليهم ممارسة الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور بروح المسؤولية والمواطنة الملتزمة، التي تتلازم فيها ممارسة الحقوق بالنهوض بأداء الواجبات».

الفصل 154:

«تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور».

الفصل 156:

«تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها...».

كما حرص المشرع الدستوري على الربط بين الحكامة الترابية وآليات التشاور العمومي ومشاركة المواطنين والفاعلين المدنيين في إعداد وتنفيذ وتقييم المشاريع العمومية التي تشرف الجماعات الترابية والمصالح الخارجية للدولة على إدارتها جهويا ومحليا. فقد نص الفصل 136 من الدستور على أن التنظيم الجهوي والترابي للمملكة يرتكز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة. بينما يشير الفصل 139 إلى أن «مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى (تضع) آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها... «.

ويستمد مبدأ التشاور العمومي مرجعيته أيضا من توصيات اللجنة الاستشارية للجهوية التي أفردت في تقريرها بابا خاصا للديمقراطية التشاركية على مستوى الجهات، إذ ورد في الفقرة 4.1 أن المجالس الجهوية تضع آليات استشارية وفق ما يحدده القانون من أجل تيسير المشاركة المنظمة والمسؤولة للمواطنين في إعداد المخططات الجهوية للتنمية والمشاريع الكبيرة، وذلك من خلال لقاءات واستطلاعات وغيرها من الأشكال الملائمة.

الباب الثاني: تعريفات ومفاهيم أساسية

1 - الديمقراطية التشاركية:

مجموع الإجراءات والوسائل والآليات الكفيلة بتحقيق مشاركة فعالة للمواطنات وللمواطنين ومختلف الفاعلين والمتدخلين في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية. إذ توفر الديمقراطية

التشاركية الفضاء الأمثل لتفعيل مساهمة المواطنين في مسلسل صنع القرار العمومي على نحو يعزز الثقة بين الدولة و مختلف مؤسساتها من جهة، و المواطنات و المواطنين من جهة ثانية، وذلك على أساس التعاون والتواصل والتشاور الذي يرمي إلى إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل المطروحة على مستوى مختلف القطاعات العمومية تصورا وتدبيرا و تقييما وتدقيقا.

2 - التشاور العمومي :

يشكل التشاور العمومي بعدا أساسيا من أبعاد الديمقراطية التشاركية من خلال عمليات التواصل المنتظم والحوار المؤسساتي بين السلطات العمومية والمواطنات والمواطنين ومنظمات المجتمع المدني و مختلف الفاعلين الاجتماعيين حول مختلف القرارات والسياسات والبرامج والمشاريع والمخططات التي تمس الحياة العامة للمواطنات والمواطنين (التجهيزات و البنيات التحتية...)، والمتصلة بحقوق المواطنين وأهداف التنمية البشرية المستدامة، و مختلف الخدمات العمومية محلياً وجهويا ووطنيا.

ويشكل التشاور العمومي ضرورة مجتمعية لإغناء الديمقراطية التمثيلية، إذ توفر عمليات الإنصات و التبادل و النقاش فرصة حقيقية لإثراء القرار العمومي وتحقيق النجاعة و تجويد مضامين المشاريع و تيسير إنجازها من خلال تعبئة أكبر لمختلف الفاعلين المعنيين.

3 - السلطات العمومية:

كل شخص معنوي عام له صفة هيأة عمومية، مركزية أو محلية، إدارية أو منتخبة، تتولى مسؤولية معينة في إعداد أو تنفيذ أو تفعيل أو تقييم سياسة عمومية.

4 - الفاعلون الاجتماعيون:

يقصد بالفاعلين الاجتماعيين مجموع منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات المهنية والتعاونيات.

5 - هيآت التشاور العمومي:

يقصد بهيآت التشاور العمومي مجموع المؤسسات و اللجان والهيآت العمومية الدائمة أو المؤقتة، القطاعية أو الأفقية، التي تحدثها السلطات العمومية قصد تدبيروتنفيذ مختلف عمليات التشاور لأجل التواصل و التفاعل مع المواطنين، وطنيا أو جهويا أو محليا، واستطلاع آرائهم وتطلعاتهم و حاجياتهم بخصوص مشروع أو مخطط أو سياسة عمومية خلال مراحل إعداده وتنفيذه و تقييمه.

6 - آليات التشاور العمومي المدنية والمواطنة:

يقصد بها مجموع اللجان والتنسيقيات والمجالس والشبكات وأشكال التنظيم المستقلة التي يؤسسها المواطنات والمواطنون أو جمعيات المجتمع المدني أو الفاعلون الاجتماعيون لمدة محدودة أو بشكل دائم للتنسيق والتعاون لتنظيم مشاركتهم في السياسات والقرارات العمومية وبلورة ملاحظاتهم ومقترحاتهم وآرائهم وإبلاغها إلى السلطات والمؤسسات والمرافق العمومية والجماعات الترابية.

الباب الثالث: أهداف التشاور العمومي ومبادئه

أولا: أهداف التشاور العمومي

لأن التشاور العمومي يمثل حلقة محورية في مسلسل الديمقراطية التشاركية، وجب إسناده بمنظومة أخلاقية وقانونية، وهي في مجملها مقاصد ومبادئ غايتها إرساء الثقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة وضمان حق المواطنين والمواطنات ومجموع الفاعلين الاجتماعيين و المدنيين في

المشاركة الفاعلة و تمكينهم من التعبير عن حاجياتهم وتطلعاتهم، وتقليص كلفة القرار العمومي ومده بالشرعية اللازمة. ويمكن تلخيص أهداف التشاور العمومي في ما يلي :

1 - مأسسة فضاءات التواصل والحوار والنقاش والتعاون بين السلطات العمومية والمواطنين؛

2 - تعزيز الحوار والتفاهم المتبادل بين مؤسسات الدولة و المواطنين حول أهداف وإكراهات مسلسل التدبير العمومي ؛ واستباق جميع التوترات الممكنة.

3 - تعميم ثقافة التعاقد بين مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني وكذا ترسيخ مبدأ التدبير المبني على النتائج،

4 - تعزيز ثقافة التطوع المؤطرة بقانون وتنمية روح التشارك الفعلي بين الدولة وشركائها من جمعيات مدنية وجماعات ترابية وفاعلين اقتصاديين؛

5 - التحفيز على تنمية وصقل وتجميع وتجويد القوة الاقتراحية لمنظمات المجتمع المدني وتوجيهها لفائدة البرامج والمشاريع القطاعية المعنية؛

6 - إغناء مسلسل اتخاذ القرار العمومي من خلال توسيع وتعميم مشاركة السكان في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد

7 - تعبئة الإمكانات البشرية والقدرات الاجتماعية للتنمية البشرية المستدامة

8 - تملك المواطنات والمواطنين للسياسات والبرامج التنموية ومشاركتهم في تنفيذها وانخراطهم في صيانتها وتطويرها؛

9 - توطيد وتطوير الحكامة الجيدة وتوسيع وتعزيز الشفافية والنزاهة.

ثانيا: مبادئ التشاور العمومي

1 - مبدأ الحق في التشاور والذي يستمد مرجعيته من النص الدستوري والالتزامات الدولية للمغرب في مجال الحقوق والحريات الأساسية لأجل تمكين المواطنين من المشاركة الفعالة في تدبير الشأن العام مع الأخذ بعين الاعتبار الفئات التي خصها الدستور بمقتضيات خاصة؛

2 - مبدأ الاستقلالية التي ينبغي أن تطبع علاقة منظمات المجتمع المدني بالدولة والفاعلين السياسيين؛

3 - مبدأ التعاقد الذي يساهم في تكريس ثقافة المسؤولية والمساءلة والتقدير المتبادل لحقوق وواجبات كل الأطراف؛

4 - مبدأ التكامل بوصفه يساهم في استبعاد النزعة الخلافية والتنازعية التي تطبع أحيانا التفاعل بين المنظمات المدنية وبعض مؤسسات الدولة؛

5 - مبدأ النجاعة لكون التدبير العمومي التشاركي مطالب بإنتاج سياسات ناجعة وذات أثر إيجابي وفعال على الحياة اليومية للمواطنين والتنمية الوطنية بصفة عامة؛

6 - مبدأ التضامن لأن التدبير العمومي التشاركي هو المجال الطبيعي لتجسيد قيم المساواة وتكافؤ الفرص وعدم التمييز والتكافل والتلاحم الاجتماعي؛

7 - مبدأ الاستشراف بحكم أن الشراكة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني إنما تهدف إلى تنمية «الذكاء الجماعي» للمغاربة من خلال استجلاء الفرص والتحديات واستباق المخاطر وتحصين البلاد ضد الأزمات.

الباب الرابع: خصائص التشاور العمومي

1 - يعد التشاور العمومي مرحلة تمهيدية سابقة لتحقيق مشروع أورسم سياسة أواستراتيجية وطنية؛

2 - التشاور العمومي يتعلق بمسلسل يرسم اللحظات القوية للمشروع العمومي من خلال رسم ملامحه الأساسية وكذا مرجعيته وهويته ومن خلال الاستشعار الجماعي للفرص والتحديات التي قد تعترض سبل تحقيقه؛

3 - التشاور العمومي يتم تحقيقه بواسطة السلطات العمومية التي تتخذ المبادرة لإحداث هيأة تشاور عمومي وفق ما ينص عليه الفصل 13 من الدستور؛

4 - التشاور العمومي يعني كل الفاعلين، بما فيهم القطاع الخاص الذي يمكنه أن يساهم في وضع التصورات وتنفيذ المخططات والبرامج والمشاريع التنموية وطنيا وجهويا ومحليا؛

5 - التشاور العمومي يشمل كل المشاريع ذات الطبيعة العمومية أو التي لها تأثير مباشر على الحياة العامة وحقوق المواطنين؛

6 - التشاور العمومي يكتسي صبغة الشفافية والتمثيل المتوازن لكل الفعاليات المعنية وتمكينهم من المعلومات ووسائل العمل، وهو ما يتطلب مخططا تواصليا للمشروع؛

7 - التشاور العمومي فرصة لشحذ الذكاء الجماعي للشركاء من خلال ترجيح النقاش وتبادل البراهين والحجج و بزوغ أفكاروحلول عقلانية مبتكرة؛

8 - يسري التشاور العمومي على مختلف مراحل المشروع من التعريف وتحديد الحاجيات إلى الشروع في الإنجازو التتبع و التقييم؛

9 - يتطلب التشاور بشكل ضروري حضور جهة رسمية بصفتها ضامنا لسريانه و مؤمنا لمخرجاته.

الباب الخامس: هيآت التشاور العمومي

يمكن أن تنتظم هيآت التشاور العمومي على مختلف المستويات الترابية:

أولا : هيآت التشاور العمومي على المستوى الوطني:

1 - تحدث هذه الهيآت في شكل لجان أو مجالس أو أية بنية مؤسساتية أخرى من طرف السلطات العمومية المركزية لتدبير التشاور العمومي حول السياسات والقرارات والبرامج والمخططات والتشريعات العمومية ذات الطبيعة الوطنية والإستراتيجية والهيكلية أو المتعلقة بحقوق وحريات المواطنات والمواطنين؛

2 - تجمع هيآت التشاور العمومي الوطنية بين فاعلين عموميين يمثلون الدولة وفاعلين خواص يمثلون المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وكل الفاعلين المعنيين بالمشروع أو السياسة العمومية؛

3 - تعتبر هيآت التشاور الوطنية هيآت عمومية تتمتع بالاستقلالية وتضطلع بمهمة تشاورية لدى السلطات العمومية في مختلف مراحل مسلسل السياسات والقرارات والميزانيات العمومية إعدادا وتنفيذا و تقييما؛

4 - يتم تمتيع هيآت التشاور المحدثة بالاستقلالية وترصد لها الاعتمادات المالية الضرورية للاضطلاع بمهامها ؛

5 - يراعى في إحداث هيآت التشاور العمومي المركزية مقاربة النوع الاجتماعي وتمثيلية الشباب وبعد التنمية المجالية المستدامة؛

6 - يراعى في تشكيل هذه الهيآت تمثيلية متوازنة لمختلف الفعاليات المدنية المعنية وكذا التخصص القطاعي وجودة القوة الاقتراحية ؛

7 - تتوفر هيآت التشاور الوطنية وجوبا على مقر خاص داخل المؤسسات العمومية المعنية بعملية التشاور وعلى موارد بشرية كافية ومتخصصة ؛

8 - تعمل السلطة الحكومية على تمكين هيآت التشاور من المعلومات والوثائق اللازمة للاضطلاع بمهامها؛

9 - تشتغل هيآت التشاور وفق قواعد وشروط مسطرية يحددها نص تنظيمي، يأخذ بعين الاعتبار خصوصية المجال والقطاع المعني وكذا طبيعة الأهداف والنتائج المنتظرة من عملية التشاور.

ثانيا : هيآت التشاور العمومي (الجهوية والمحلية)

هي عبارة عن:

1 - بنيات تنظيمية وإدارية تحدثها المندوبيات الوزارية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، حسب خصوصياتها المحلية ومواردها البشرية والإدارية .

2 - تتكلف بتنظيم وتأطير وتدبير عمليات التشاور مع المواطنين والمواطنات والفاعلين الاجتماعيين - وبمشاركة الجمعيات - في مسلسل القرارات والسياسات والبرامج والميزانيات العمومية (تعميم المعلومات / الإنصات والاستماع العمومي / تلقي الملاحظات والمقترحات / جلسات التشاور/ جلسات المساءلة الاجتماعية ..)

3 - تعمل مجالس الجماعات الترابية والمصالح الخارجية للدولة وكل المؤسسات العمومية التي تمارس وظائفها على المستوى الجهوي أو الإقليمي أو الجماعي على إشراك المواطنين والجمعيات والفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين في إعداد وتنفيذ وتقييم البرامج التي تدخل في نطاق اختصاصها، وذلك على النحو التالي :

- تقوم مجالس الجماعات الترابية والسلطات العمومية المحلية المذكورة، بمبادرة منها، بتوجيه دعوة عمومية يتم نشرها على كل الفاعلين المعنيين بالمشروع أو البرنامج موضوع التشاور، وتكون الدعوة في شكل إعلان يتم تعميمه بكل الطرق المتاحة وعلى أوسع نطاق على كل المعنيين وذوي الحقوق وذلك بدون تمييز وعلى أساس الشفافية وتكافؤ الفرص؛

- يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات والفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين أن يطلبوا، بمبادرة منهم، التشاور مع السلطات المختصة حول مشروع أو برنامج يهمهم؛

- تعمل مجالس الجماعات الترابية والسلطات المحلية المذكورة على تأطير وتدبير عملية التشاور العمومي من خلال مصالح إدارية تابعة لها، وتحرص هذه الأخيرة على استقبال المواطنين والمواطنات والجمعيات ومختلف الفاعلين المحلين وتلقي مقترحاتهم وآرائهم في البرنامج أو المشروع موضوع التشاور وكذا متابعتها و التفاعل معها ؛

- تعمل مجالس الجماعات الترابية والسلطات المحلية المذكورة على تعميم المعلومات والمعطيات والوثائق حول السياسات والقرارات والمشاريع والميزانيات موضوع التشاور، وذلك من خلال الوسائل والطرق المتاحة كالبريد والمواقع الإلكترونية الرسمية؛

- تسهر السلطات المختصة على عقد اجتماعات و ورشات تشاورية قصد تمكين المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني والفاعلين الاجتماعيين من التعبير على آرائهم وتبليغ مقترحاتهم؛

■ تحرص السلطات المختصة على تنويع وتيسير أساليب وطرق التشاور العمومي حسب الخصوصيات المجالية وظروف وأوضاع المواطنات والمواطنين؛

■ يتم نشر نتائج التشاور العمومي وكذا كافة العمليات والقرارات الناتجة بكل الوسائل المتاحة.

الباب السادس : وسائل التشاور العمومي

يعتمد التشاور العمومي كافة الوسائل والآليات المعتمدة في مجال الديموقراطية التشاركية والمشاركة المجتمعية والمدنية، وبصفة خاصة:

1 - تنظيم جلسات الإنصات العمومية؛

2 - خلق خط أخضر يسمح للجمعيات بطرح أسئلة أو طرح اقتراح أو طلب استشارة؛

3 - جلسات الحوار والتشاور العمومي المجالية أو القطاعية او الموضوعاتية؛

4 - التخطيط التشاركي؛

5 - جلسات التقييم المشترك؛

6 - لجان استشارية للمرافق العامة المحلية؛

7 - الاستقراء التشاوري (تشخيص القرب)؛

8 - جلسات المساءلة الاجتماعية؛

9 - التداول العمومي من خلال وسائل الإعلام؛

10 - اللجان الدائمة للحوار العمومي؛

11 - تلقي المقترحات المكتوبة والشفوية والمذكرات من المواطنين والجمعيات ومجالس ولجان التشاور؛

12 - استطلاع آراء المواطنين والجمعيات والفاعلين الاجتماعيين؛

13 - بلورة مذكرات ومواثيق مشتركة بين السلطات العمومية والجماعات الترابية وجمعيات المجتمع المدني حول برامج ومشاريع السياسات العمومية ومخططات التنمية المحلية والجهوية؛

14 - اللجان المحلية للإعلام واليقظة؛

15 - لجان المناقشة المشكلة من السكان لمناقشة المسؤولين بخصوص مشاريع القرارات المزمع اتخاذها؛

16 - مشاركة الجمعيات كملاحظين في أشغال لجان الجماعات الترابية؛

17 - الميزانية التشاركية والمفتوحة؛

18 - فضاء رقمي للمعلومات لتيسير التدبير المشترك والتشاور الإلكتروني.

19 - مجالس الأحياء ؛

20 - مجالس الأطفال الوطنية، المحلية والجهوية ؛

الباب السابع: آليات التشاور المدنية والمواطنة

1 - آليات التشاور العمومي المدنية والمواطنة:

- هي مجموع الآليات والتنظيمات التي يؤسسها المواطنات والمواطنون وجمعيات المجتمع المدني والفاعلون الاجتماعيون، من أجل تنسيق وتأطير وتنظيم مشاركتهم في السياسات والقرارات العمومية، ومخططات التنمية محلياً وجهويا ووطنيا، في إطار الديموقراطية التشاركية، وعلى أساس أحكام الدستور.

- هي تنظيمات مدنية مستقلة يبادر المواطنون والمواطنات والجمعيات والفاعلون الاجتماعيون إلى تأسيسها لمدة محددة أو دائمة، وعلى أساس ترابي او قطاعي أو موضوعاتي، للحوار والتنسيق والتعاون، من أجل تأطير وتنظيم علاقات الحوار والتشاور والاقتراح والترافع مع السلطات العمومية والجماعات الترابية في مجالات السياسات العمومية وحقوق المواطنات والمواطنين وبرامج ومخططات التنمية.

2 - تلتزم آليات التشاور العمومي المدنية والمواطنة في تأسيسها وعملها وعلاقاتها بـ:

- ✔ أحكام وقواعد الدستور والقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل؛
- ✔ الموضوعية والحياد والشفافية والنزاهة؛
- ✔ ترسيخ وتعميم ثقافة المشاركة وقيم التعاون ومبادئ الحوار والتشاور؛
- ✔ المساهمة في النهوض بالسياسات والخدمات والمرافق العمومية وتطويرها؛
- ✔ الامتناع عن القيام بحملات انتخابية لأية جهة كانت أودعم أي حزب أوفريق سياسي .

3 - تعمل السلطات العمومية والجماعات الترابية على تشجيع ودعم آليات التشاور العمومي المدنية والمواطنة، واحترام استقلالها، والتفاعل الإيجابي معها، كما تساهم في تأهيلها وتقوية قدراتها.

4 - تتنوع آليات التشاور العمومي المدنية والمواطنة حسب مكوناتها وأهدافها وتعتمد أشكال تنظيمات المشاركة المدنية والمواطنة وخاصة:

- اللجان والتنسيقيات والمجالس المستقلة التي يؤسسها المواطنات والمواطنون لمدة محدودة أو دائمة من أجل التشاور العمومي والمشاركة المواطنة وبلورة ملاحظاتهم ومقترحاتهم وآراءهم وإبلاغها إلى السلطات العمومية والجماعات الترابية والتحاور والترافع حولها (لجان ومجالس المواطنين أو الأحياء أو القرى أو المدن).

- لجان الجمعيات / مجالس الجمعيات : وهي اللجان أو المجالس أو الشبكات المدنية التي تشكلها جمعيات المجتمع المدني على أساس ترابي أو قطاعي أو موضوعاتي، من أجل تنسيق وتأطير وتنظيم مشاركتها في القرارات والسياسات العمومية (التشاور والتنسيق والحوار والاقتراح والترافع والدفاع و المساءلة والمحاسبة).

- اللجان والمجالس القطاعية: التي يؤسسها الفاعلون الاجتماعيون في قطاع معين (الصحة / النقل / التعليم / الثقافة / السكن / التعمير/ البيئة / الرياضة...) بتعاون وتنسيق مع الجماعات الترابية أو المندوبيات الوزارية أو المؤسسات العمومية لبلورة آرائهم ومقترحاتهم وللتشاور مع الجماعات الترابية والسلطات العمومية جهويا ومحليا حول السياسات والبرامج والقرارات العمومية القطاعية.

- مجالس الشباب الوطنية والجهوية والمحلية: وهي مجالس مستقلة غير حكومية مدنية، يؤسسها الشباب والجمعيات والمنظمات الشبابية، للحوار والتنسيق والتشاور والتعاون والاقتراح والترافع حول السياسات والقرارات والبرامج العمومية التي

تهم قضايا الشباب وحقوقه ووجباته ومشاركته وحمايته.

- مجالس الأطفال المحلية والجهوية: وهي مجالس مستقلة غير حكومية ومدنية يؤسسها الأطفال وجمعيات الأطفال بمرافقة وتأطير من مدرسين ومؤطرين تربويين للتشاور والحوار والاقتراح والترافع حول السياسات والبرامج والقرارات العمومية التي تهم حقوق الأطفال ومصالحهم وحمايتهم.

الباب الثامن: هيكلة القانون-الإطار الخاص بتنظيم التشاور العمومي

توصي اللجنة بإصدار قانون-إطار لتنظيم فعاليات التشاور العمومي على الصعيد الوطني والمحلي، وذلك بالاستناد إلى أحكام الدستور في هذا الباب، وخاصة الفصول 1 و6و 12 و13 و33 و37 و139 و154و156 و170منه. وتقترح اللجنة أن يتمحور هذا القانون-الإطار حول أربعة أبعاد رئيسية:

1. أهداف ومبادئ التشاور العمومي؛
2. حقوق ومسؤوليات وأدوار أطراف التشاور العمومي
3. وسائل وأشكال التشاور العمومي؛
4. تنظيم ومهام هيآت التشاور العمومية الوطنية والترابية.

5- آليات التشاور المدنية والمواطنة .